



## **Módulo IV**

# **LA ÉTICA PÚBLICA. LOS CÓDIGOS DE CONDUCTA**

## **Tema 1. La ética pública y los códigos de conducta**

**Madrid, mayo-junio 2018**

Introducción.....	3
Función de los códigos éticos en las Administraciones Públicas...	3
Los códigos de conducta en el sector público español.....	6
El Código de Conducta del EBEP.....	7

## Introducción

En los módulos anteriores hemos analizado las diferentes conductas irregulares que pueden cometer los empleados públicos, distinguiendo entre las que constituyen situaciones corruptas y, por tanto, están tipificadas en el Código Penal, del resto de las situaciones que aun no revistiendo tanta gravedad, crean situaciones de riesgo que inciden en las obligaciones y responsabilidades de los empleados públicos.

En este módulo, se analizarán los principios y valores éticos que conforman lo que se viene a denominar “ética pública” así como las normas o instrumentos en los que estas se plasman.

Una vez leídos los textos-base correspondientes, y consultada la documentación de la plataforma sobre códigos, realizaréis una de las pruebas más relevantes en vuestra nota final y cuyos requisitos se explican en la parte correspondiente.

Para este módulo, recomiendo la lectura de **Lozano Aguilar, José Félix**. Madrid, Trotta, D.L. 2004: “Teoría y Práctica del Buen Gobierno Corporativo”, y **Olcese Santonja, Aldo**. Ed. Marcial Pons, ediciones jurídicas y sociales, S. A. 2005 Barcelona. “Códigos éticos para el mundo empresarial” (en tal sentido, os sugiero acceder al siguiente link: <http://www.aldoolcese.es>).

## Función de los códigos éticos en las Administraciones Públicas

En primer lugar, habría que definir qué es un código ético y esta cuestión no tiene una respuesta clara y unívoca puesto que, a veces, el término se aplica a distintas realidades; por otro lado, incluso la primera parte de la denominación puede confundir, pues en nuestra realidad jurídica, el término “código”, tiene otros significados.

Pudiera parecer que bajo esta denominación se hace referencia por igual a diversas figuras como son los códigos deontológicos, de

responsabilidad social, de buenas prácticas, etc. Pero esta impresión es errónea, ya que éstas son realidades distintas.

Por códigos éticos o códigos de Buen Gobierno se está haciendo referencia a normas que establecen los principios y valores éticos que los ciudadanos exigen de sus altos cargos o empleados públicos en cada momento. Son la plasmación de lo que cada sociedad define como estándares de ética pública.

Una primera pregunta que podría surgir es el de la propia justificación de esta herramienta, es decir, si esta nueva figura denominada “**código**” es necesaria y, sobre todo, si es útil y eficaz en el seno de nuestras Administraciones Públicas en las que ya hay una gran variedad de normas penales y administrativas de diverso rango y que a pesar de ello, resultan, en ocasiones, inoperantes en la prevención de actuaciones corruptas y abusivas de algunos cargos públicos.

En segundo lugar, se podría llegar a cuestionar cuál es la misión efectiva que este Código viene a cumplir o si es sólo otro documento declarativo de intenciones, sin mayor operatividad en el terreno real de exigencia de responsabilidad a los poderes públicos.

También se podría aducir, incluso, que acudir a esta figura, tan utilizada en las empresas privadas es poco útil en una administración pública.

Frente a estas propuestas, se puede argumentar de diversas formas la conveniencia de la existencia de estos códigos:

En primer lugar, aunque sí es cierto que esta figura surge originariamente de las organizaciones privadas, como se analizará en el tema siguiente, lo cierto es que ejerce un gran papel en cuanto instrumento de autorregulación y plasmación de los principios de una organización.

Por ello en los países de nuestro entorno, tanto los de cultura anglosajona como los de orientación administrativista se ha acudido a estos instrumentos, como forma de reconciliar los poderes públicos o las Administraciones Públicas con los ciudadanos en épocas de crisis de confianza. En tal sentido, hay que citar, como

absoluto referente ineludible el conocido informe elaborado por Lord Nolan, tras presidir el Committee on Standards in Public Life. "Los 7 principios de la Vida Pública", (1995) También se pueden citar los supuestos de Nueva Zelanda, Canadá, Finlandia, etc., todos ellos con documentos similares; sin contar los Códigos de organismos internacionales como el del Defensor del Pueblo Europeo, etc.

En la misma línea, las recomendaciones de la OCDE también abogan por la implantación de códigos de conducta en los países miembros.

En segundo lugar, y como argumento más importante hay que señalar que estos códigos sí cumplen un papel específico que no cumplen las leyes y reglamentos y es, precisamente, el de servir de "oferta" a los ciudadanos de los valores y principios que han de marcar la actuación de los empleados.

Por ello, dado que en la mayoría de los países hay una pérdida de confianza en los servidores públicos se hace preciso recapacitar si las herramientas y las pautas de actuación que hasta ahora se han considerado suficientes siguen siendo válidas o si es necesaria que sean complementadas con algunas otras, en las que se persigan no sólo las conductas contrarias a las normas penales, sino también las que colisionen con los valores éticos de cada comunidad.

Pues bien, éste es el papel que tienden a desarrollar los códigos de conducta.

Finalmente, el tercer argumento a favor de la implantación de los códigos es que, frente a las normas (leyes y reglamentos) que regulan las obligaciones de los empleados públicos y de los altos cargos de ámbito interno y con redacciones farragosas, en cambio, todos los códigos de conducta se caracterizan por lo siguiente:

- Se escriben, especialmente, para ser leídos y comprendidos por sus destinatarios, que son los ciudadanos, sea cual sea su preparación.
- En consecuencia con lo anterior el lenguaje es asequible utilizando frases sencillas y de fácil comprensión.

- Los códigos del sector público español, en contra de otros códigos de otros países, sí contienen obligaciones específicas y no sólo referencias a principios abstractos.

## Los códigos de conducta en el sector público español

El informe Nolan aboga porque cada organismo tenga sus propios códigos de conducta, dado que en cada uno de ellos las áreas de riesgo son diferentes.

En nuestro ordenamiento, hay códigos de conducta de ámbito general, como los previstos para los altos cargos en el Título II de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y en el artículo 3.1 de la LAACC y para los empleados públicos, en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

Por otro lado, hay códigos específicos por colectivos y organismos, que sí presentan cierta heterogeneidad (especialmente, en los de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales), ya que no sólo contienen preceptos referidos a los principios y valores éticos, sino que también reproducen normas de incompatibilidad recogidas, ya, en la propia Ley 53/1984, junto con normas de procedimiento administrativo, etc.

En relación con los miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración General del Estado, hay que aludir, en primer lugar, por ser el más antiguo en el tiempo, al Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos Cargos de la Administración General del Estado, que se aprobó por Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005 y que ha derogado la actual Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

Mayor ámbito de aplicación de este texto, sólo para los altos cargos de la Administración General del Estado, tienen los *Principios de Buen Gobierno*, que se contienen en el artículo 26 de la Ley de Transparencia.

Dos son las novedades más importantes de esta normativa:

- El ámbito de aplicación, ya que estos principios son exigibles de todos los altos cargos o asimilados que, de acuerdo con la normativa autonómica o local, tengan tal consideración
- Las consecuencias sancionadoras que conlleva su incumplimiento.

En la misma línea el artículo 3.1 de la LACC hace un esfuerzo de definición, en la línea del Informe Nolan, de los cinco principios básicos que han de regir la actuación de los altos cargos y servir de criterios interpretativos ante eventuales sanciones.

Estos principios son :

- Interés general
- Integridad
- Objetividad
- Transparencia y responsabilidad
- Austeridad

En relación con los empleados públicos, obviamente hay que aludir al EBEP, al que se dedicará mayor espacio en el epígrafe siguiente.

Pero, además, hay que traer a colación códigos de conducta específicos, como son el Código de la Comisión Nacional del Mercado de Valores (contiene referencias expresas a los procedimientos que hay que seguir en relación con los regalos, la aceptación de invitaciones, etc.); el Código del Instituto del Crédito Oficial (con una completa regulación sobre las relaciones externas de sus empleados para evitar conflictos de intereses) y, por supuesto, los de la AECID, el CSIC, etc.

## El Código de Conducta del EBEP

El título III del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público establece en su capítulo VI, el Código de Conducta de los empleados públicos.

La nota más importante que hay que destacar es que aunque pudiera parecer que los principios recogidos en el Código son sólo meras enunciaciones programáticas, ello no es así: al contrario, una lectura ajustada de éstos revela que en todos ellos subyace una remisión a algún otro precepto ya establecido en alguna otra norma, de forma que hay que concluir que todo incumplimiento de estos principios no se queda vacío de contenido, sino que lleva aparejada una sanción impuesta en otra de las normas de nuestro ordenamiento.

En primer lugar, el actual artículo 52 del Código establece que los empleados públicos han de desempeñar con diligencia las funciones que tengan asignadas, de acuerdo con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, y que deberán ajustar su actuación a los siguientes principios:

- **Objetividad**, tal y como establece el artículo 103 de la Constitución, la objetividad significa que los empleados públicos han de actuar, en todo caso, atendiendo a los criterios estrictamente profesionales, establecidos en el ordenamiento aplicable, excluyendo las conductas arbitrarias y los conflictos con sus intereses privados, familiares, sociales, etc. O también, como establece el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, podríamos decir que la objetividad obliga al funcionario a que, en la adopción de decisiones, tenga en cuenta los factores relevantes y otorgue a cada uno de los mismos su propia importancia en la decisión, excluyendo de su consideración todo elemento irrelevante. En la LACC se define como la obligación de que las decisiones que se adopten lo sean al margen de cualquier factor que exprese posiciones

personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan entrar en colisión con el interés general.

- **Integridad.** Este principio no aparece en nuestra norma fundamental. Todos sabemos qué es la integridad a nivel personal, pero, es preciso delimitar su naturaleza en la esfera pública.

En tal sentido, se puede recurrir a la definición que de “integridad” nos ofrece el Código de Conducta de los empleados públicos de Gran Bretaña, según el cual el principio de integridad exige que los empleados públicos han de primar los intereses públicos sobre los personales; lo que se traduce en lo siguiente:

- ↪ Cumplir escrupulosamente sus deberes y obligaciones.
- ↪ Actuación profesional escrupulosa.
- ↪ Asegurar la utilización apropiada y eficiente de los fondos públicos.
- ↪ Actuar eficientemente en los asuntos públicos.

El citado precepto de la LACC lo define de una forma más clara, como la obligación de actuar con la debida diligencia y sin incurrir en riesgo de conflictos de intereses.

- **Neutralidad,** principio éste que exige que la actuación administrativa de los empleados públicos se adecue a los intereses de los ciudadanos, evitando cualquier consideración ideológica, política, religiosa, etc., en la consideración de los asuntos que les corresponden por el puesto público.
- **Responsabilidad,** esto es, que cada empleado público asuma los errores que haya podido cometer él o los empleados de la unidad que él dirija, sin derivar, dicha responsabilidad, sin causa objetiva a otros inferiores o compañeros.
- **Imparcialidad,** que obliga al empleado público a que se abstenga de toda actuación arbitraria que pudiera afectar adversamente al ciudadano, así como de cualquier trato preferente.

- **Confidencialidad.** La confidencialidad es un principio que ha de regir la actuación de los empleados públicos, sin que ello pueda interpretarse como una merma de la transparencia que, al mismo tiempo, ha de exigirse de su comportamiento. No son dos términos contradictorios; al contrario, son complementarios; por ello, el empleado público ha de guardar sigilo, reserva y discreción respecto de los datos e informes que conozca por razón del cargo, sin utilizar éstos en beneficio propio o de terceros.
- **Dedicación al servicio público.** El artículo 103 de la Constitución exige a las Administraciones Públicas un comportamiento eficaz como medio de satisfacción de los intereses generales. Pues bien, uno de los medios para obtener esa eficacia es que las Administraciones Públicas estén provistas de empleados dedicados al servicio público y que cumplan sus funciones con total dedicación. Pero si esta dedicación está, desde esta perspectiva, ligada a la noción de eficacia, también lo está a la lucha contra los conflictos de intereses, esto es, a evitar que el comportamiento de los empleados públicos pueda verse comprometido por otras actividades que le mediaticen en su actuación pública.
- **Transparencia.** La transparencia no es óbice para el deber de confidencialidad. Utilizando la definición que sobre este principio nos ofrece el Informe Nolan, la transparencia implica que los que ocupan cargos públicos deberían obrar de la forma más abierta posible en todas las decisiones que toman y en todas las acciones que realizan, justificando sus decisiones y sólo limitar la información en el caso de que esto sea lo más necesario para el interés público. Por otro lado, este principio se perfecciona con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- **Ejemplaridad.** Los empleados públicos deben actuar de forma que puedan soportar el examen público más estricto. De tal forma, deben saber prevenir y gestionar sus legítimos intereses personales, privados, etc., de manera que no pueda comprometer sus obligaciones públicas; asimismo, deben servir de ejemplo en lo que respecta a las eventuales situaciones que

se planteen en su unidad administrativa, siendo intolerantes con toda situación que comprometa los fines que han de satisfacer las Administraciones Públicas.

- **Austeridad.** La utilización de los bienes y recursos que las Administraciones Públicas pongan a su disposición se ajustará a los principios de eficacia, evitando su utilización en beneficio propio de sus familiares, amigos, etc.<sup>1</sup>
- **Accesibilidad.** En cuanto servidores públicos los empleados públicos tienen que ser accesibles a toda la ciudadanía, facilitándoles el ejercicio de sus derechos, y ayudándoles en su actuación en relación con los diferentes órganos administrativos. Y este principio va más allá de un estricto cumplimiento de las normas previstas legalmente ya que requiere la disponibilidad del empleado.
- **Honradez.** La rectitud en el obrar ha de regir la actuación del empleado público, de tal forma que habrán de declarar cualquier interés privado que pueda suponer un perjuicio para el cumplimiento de sus obligaciones públicas.
- **Promoción del entorno cultural y medioambiental.** Es innecesario señalar que la obligación de velar por la protección de nuestro entorno cultural, así como del medioambiente, no puede reducirse sólo a las esferas de competencias de determinados organismos administrativos; sino que exige una actuación responsable de todos los ciudadanos. De tal manera, el empleado público es especialmente responsable y en su actuación pública ha de tener una especial sensibilidad antes estos aspectos.
- **Respeto a la igualdad entre mujeres y hombres.** La lucha por la igualdad entre las ciudadanas y los ciudadanos de una sociedad, ha pasado de considerarse un asunto formal, que quedaba solventado con el reconocimiento de dicha igualdad en un texto normativo, a ocupar un papel decisivo en la sociedad, dado que la lucha por esta igualdad ha de abordarse desde diversos prismas y a través de diferentes políticas de

---

<sup>1</sup> Sobre la austeridad y la importancia del control de gastos de representación en las empresas, véase el artículo de Ramón Oliver, [https://elpais.com/economia/2017/08/24/actualidad/1503568712\\_445836.html](https://elpais.com/economia/2017/08/24/actualidad/1503568712_445836.html)

actuación. Por ello, las Administraciones Públicas han de ser los artífices de la lucha en contra de cualquier discriminación entre las personas, por razón de su sexo, de ahí que el Estatuto opte porque el principio de respeto a esta igualdad sea uno de los principios de este Código.

Estos principios se traducen en 12 principios éticos y 10 principios de conducta.

Es importante insistir en que la distinción que hace el Código entre principios éticos y de conducta no es una mera disquisición terminológica, sino que obedece estrictamente al contenido de cada uno de estos principios.

De tal manera, el artículo 53 contiene, exactamente, principios, valores de referencia, y criterios inspiradores que configuran el marco de actuación de los empleados públicos y que les sirven de guía y de marco para prevenir, en su actuación cotidiana, eventuales conflictos de intereses.

Pues bien, precisamente, para que los empleados públicos sepan en cada momento cómo han de gestionar sus posibles intereses de forma que no se produzca la más mínima colisión con el servicio público, es por lo que es preciso definir unos principios que sirvan de directrices en su actuación pública cotidiana. Y esta labor orientativa es el objeto de los principios éticos del artículo 53 del futuro Estatuto.

Los principios de conducta que se contienen en el artículo 54 son, en cambio, estándares y pautas de comportamiento referidos a la actuación de los empleados públicos dentro de la organización administrativa y hacia los ciudadanos.

A continuación se va a hacer una breve referencia a cada uno de estos principios:

## A. Principios éticos:

1. Los empleados públicos respetarán la Constitución y el resto de normas que integran el ordenamiento jurídico.

Parece que este precepto sería innecesario, por ser obvio; pero ello no es así, dado que este principio sirve para recordar a todos los empleados públicos que cada una de sus actuaciones administrativas no puede estar limitada a la estricta ejecución de la norma procedimental de que se trate, al estilo weberiano; sino que, al contrario, en ocasiones, cuando una interpretación literal de una norma conduce a resultados injustos (no deseados realmente por el legislador) nuestro ordenamiento jurídico permite, con una adecuada integración de las normas, obtener una solución satisfactoria de un problema.

Por consiguiente este principio impone a los empleados públicos el deber de buscar en cada caso la solución adecuada para satisfacer los intereses de las personas.

2. Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.

Este principio incide en la objetividad y rentabilidad de los empleados públicos que han de actuar, en todo momento, hacia el interés general.

Es importante resaltar la amplitud de los intereses afectados por este principio, de forma que no sólo afecta a los personales, familiares, a que alude la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas sino también a los corporativos y clientelares.

3. Ajustarán su actuación a los principios de lealtad y buena fe con la Administración en la que presten sus servicios, y con sus superiores, compañeros, subordinados y con los ciudadanos.

La lealtad implica que los empleados públicos han de dedicar toda su capacidad profesional y esfuerzo personal a su organización pública, no abusando ni del organismo ni utilizando su puesto público en beneficio propio, o de sus familiares o allegados.

Además, la lealtad y de buena fe han de ejercerse asimismo con sus superiores, compañeros, subordinados y con todos los ciudadanos; éstas dos exigencias éticas son dos herramientas útiles para lograr la más eficaz satisfacción de los intereses de los ciudadanos y para obtener el mejor rendimiento con vistas al interés general.

El incumplimiento de este principio podría constituir una infracción administrativa de falta de rendimiento, de desconsideración con sus superiores, subordinados y compañeros.

4. Su conducta se basará en el respeto a los derechos humanos y las libertades de los ciudadanos, evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, género, orientación sexual, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

El artículo 14 de la Constitución es, por sí mismo, suficientemente explícito acerca de la igualdad de todos los individuos con independencia de cualquier circunstancia personal, económica, sexual, etc. La justificación de este principio es que la actuación administrativa encuentra su fundamento en el respeto a los derechos y libertades de todos los ciudadanos.

Una vulneración de lo señalado anteriormente sería constitutivo de una infracción administrativa, tal y como lo prevé actualmente el reglamento de Régimen Disciplinario.

5. Se abstendrán en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público.

El artículo 23 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público impone un régimen de abstención que afecta a los empleados públicos en relación con aquellos asuntos en los que concurren algunas de las circunstancias enumeradas en dicho precepto, y que se refieren a relaciones familiares, relaciones de servicio, amistad o enemistad manifiesta, etc.

Pues frente a este catálogo de causas de abstención, el Código para los empleados públicos establece que además, éstos han de abstenerse, también, en todos los asuntos en los que tengan un interés personal; contiene, pues, un nivel más amplio de exigencia en cuanto a causas de inhibición.

Pero además, lo importante es que este principio lo que quiere evitar no es sólo cualquier interés que comprometa, de hecho, la imparcialidad o independencia del empleado público, sino que se extiende a “toda actividad privada o interés que pueda (esto es, potencialmente) suponer un riesgo (que no una posibilidad) de plantear cualquier conflicto de interés con su puesto público.

Si este principio no es cumplido puede constituir una infracción de lo previsto en la citada Ley 40/2015, pudiendo dar lugar a la exigencia de responsabilidad.

6. No contraerán obligaciones económicas ni intervendrán en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades cuando pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público.

Este precepto constituye una novedad para los empleados públicos, si bien ya había sido recogido en el, ya derogado, Código de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado.

Su finalidad es garantizar la integridad del personal al servicio de las Administraciones Públicas; y para ello, es preciso que incluso la actividad privada del empleado público en sus transacciones personales estén sometidas a control, para evitar que ello suponga un riesgo de menoscabar sus obligaciones públicas.

La vulneración de este principio podría devenir en diferentes tipos de infracciones, desde las que se refieren al régimen de abstención, a las que he aludido anteriormente, a las de incompatibilidades o incluso incidir en abuso de poder, tráfico de influencias, o en el de negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos, etc.

7. No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas.

El Código Penal tipifica como delito el cohecho, que consiste, grosso modo, en la aceptación por el funcionario de cualquier regalo, dádiva, etc., por parte de otra persona, no a título de amistad, sino para obtener una actuación o una “no-intervención” irregular de éste en algún procedimiento.

La novedad de este principio, que también está recogido en el Código de los altos cargos, es que, a efectos de evitar dudas, se explicita que también han de rechazarse no sólo los regalos o dádivas, sino cualquier situación que implique algún trato de favor o de privilegio del empleado público.

Se está evitando el hecho de que alguna entidad privada pretenda favorecer a algún empleado, no ya mediante objetos, sino a través de viajes, invitaciones, las cuales aunque no sean susceptibles de comprometer la independencia e imparcialidad del empleado público, sí ponen en entredicho su imagen y, sobretodo, la de la Administración Pública.

Asimismo puede suponer una vulneración de la nueva infracción que se prevé en el capítulo del Estatuto referente al régimen disciplinario, en el que se tipifica “la prevalencia de la condición

del empleado público para obtener un beneficio indebido para sí o para otro”

8. Actuarán de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilarán la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización.

Aunque el principio de eficacia se encuentra ya recogido en el artículo 103 de la Constitución como imperativo en la conducta de las Administraciones Públicas, este principio hace hincapié en la obligatoriedad de que los empleados públicos actúen siempre en una sola dirección, que es la satisfacción del interés general y el cumplimiento de los objetivos de sus unidades administrativas.

9. No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de los cargos públicos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros.

El artículo 71.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece que en el despacho de los expedientes se guardará el orden riguroso de incoación en asuntos de homogénea naturaleza, salvo que por el titular de la unidad administrativa se dé orden motivada en contrario, de la que quede constancia. El mismo precepto establece que su incumplimiento dará lugar exigencia de responsabilidad disciplinaria pudiendo ser causa de remoción del puesto de trabajo.

Pues bien, este precepto que a veces, no se cumple debidamente, se refuerza con el principio que se acaba de exponer.

Además, viene bien este momento para insistir en que la evolución de las sociedades y de sus ciudadanos, exige cada vez más a los empleados públicos. Hace algunos años se podría considerar habitual que el expediente de la persona conocida o del familiar fuera tramitado en primer lugar, o incluso,

relegado según su propio interés, y ello, a lo mejor, en aquel momento era percibido de forma habitual por la propia sociedad.

Ahora, afortunadamente, esto está casi solucionado y los empleados públicos son conscientes de que “el amiguismo” y “el clientelismo” deben ser erradicados de su actuación pública. Precisamente este principio incide en esta actuación imparcial y objetiva del empleado público.

10. Cumplirán con diligencia las tareas que les correspondan o se les encomienden y, en su caso, resolverán dentro de plazo los procedimientos o expedientes de su competencia.

Esta es una obligación prevista en la legislación actual, por ejemplo, en la citada Ley 39/2015 y que, además se deriva del principio de eficacia a que se refiere la Constitución. Este principio insiste en la necesidad de la profesionalidad de la actuación del empleado público.

La vulneración de este principio podría dar lugar a que constituyera una infracción de las previstas tanto en el actual régimen disciplinario como en el catálogo de infracciones del futuro Estatuto.

11. Ejercerán sus atribuciones según el principio de dedicación al servicio público absteniéndose no solo de conductas contrarias al mismo, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos.

Como ya se ha señalado en el módulo correspondiente, el Tribunal Constitucional ha sentenciado que la obligación que la Constitución impone a las Administraciones Públicas de actuar eficazmente, exige la dedicación de sus empleados públicos, lo que viene a justificar un régimen de incompatibilidades que garantice la plena dedicación.

El valor de este principio es que el empleado público no sólo ha de respetar, como es evidente, las restricciones impuestas en la ley de Incompatibilidades, sino que, además, tiene que evitar cualquier otra actividad que, aún no estando expresamente prohibida por dicha normativa, constituya un conflicto de interés.

El incumplimiento de este principio puede dar lugar a una infracción de la normativa de incompatibilidades, siempre y cuando sólo se haya realizado una actividad incompatible pero no haya afectado la independencia o imparcialidad del empleado público; o de ser así, puede incluso darse una infracción penal: prevaricación, tráfico de influencias, etc.

12. Guardarán secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente, y mantendrán la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su cargo, sin que puedan hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público.

El Código Penal tipifica de delito la infidelidad en la custodia de documentos y de la violación de secretos, además de las previsiones contenidas en la normativa específica y en las normas disciplinarias de los funcionarios. Pero este principio va más allá, ya que exige que el empleado público garantice esta reserva y sigilo.

## **B. Principios de conducta:**

La nota distintiva de los principios de conducta de este Código es que regulan la actuación “ad extra” de los empleados públicos, la manifestación externa de los principios éticos.

A continuación se hará una sucinta referencia a todos ellos:

1. Tratarán con atención y respeto a los ciudadanos, a sus superiores y a los restantes empleados públicos.

Esta es una exigencia obvia de todo empleado público. Actualmente, el reglamento de régimen disciplinario considera

infracción grave la desconsideración con los superiores, compañeros o subordinados.

El Código exige más; obliga a que los empleados públicos traten a éstos “con atención “y “respeto”.

2. El desempeño de un puesto público se realizará de forma diligente y cumpliendo la jornada y el horario establecidos.

Las normativas sobre jornadas y horarios son vinculantes; pero realmente los directivos somos conscientes de que una jornada cumplida estrictamente no es garantía de un adecuado cumplimiento de los objetivos, todo ello, sin entrar a hablar de lo que se considera “absentismo presencial”, que es el que se produce cuando los trabajadores cumplen realmente su jornada de trabajo, pero durante ésta se dedican a otras actividades ajenas, tanto profesionales, como personales, o de distracción.

Pues bien, este principio no se limita a exigir el cumplimiento de la jornada, sino a que el desempeño de las obligaciones públicas se realice de forma eficaz y diligente, que es la única forma racional de que se cumplan los objetivos.

El empleado que no acate este principio podrá ser sancionado por comisión de una falta de rendimiento y, además, tendrá consecuencias cuando su desempeño tanga que ser evaluado.

3. Obedecerán las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores, salvo que constituyan una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso las pondrán en conocimiento de los órganos de inspección procedentes.

El principio de jerarquía en las Administraciones Públicas viene exigido por la propia Constitución; pero, además, todo empleado públicos ha de ser consciente de que su deber principal es el de acatar el ordenamiento jurídico, lo que implica que si la orden contraviene cualquier norma, el empleado público no está obligado a obedecer dicha orden injusta, debiendo comunicarlo al órgano procedente.

Este principio de actuación es muy clarificador, ya que define cuáles son las prioridades del servidor público.

4. Informarán a los ciudadanos sobre aquellas materias o asuntos que tengan derecho a conocer, y facilitarán el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

Este principio resalta el papel que los empleados públicos han de desempeñar colaborando con los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y de sus peticiones ante la Administración, incidiendo en la transparencia y en la accesibilidad.

5. Administrarán los recursos y bienes públicos con austeridad, y no utilizarán los mismos en provecho propio o de personas allegadas. Tendrán, asimismo, el deber de velar por su conservación.

Este principio se encuentra también recogido para los altos cargos de la Administración General del Estado en su propio Código. Es una manifestación del principio básico de honradez de empleado público que ha de utilizar todos sus bienes, pero sin dispendios, y siempre destinados al uso público.

6. Se rechazará cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal.

Dado que este asunto ya ha sido tratado en el módulo correspondiente, no es necesario profundizar más en el mismo; simplemente añadir que el código no sólo se refiere a regalos o favores, sino que utiliza, incluso, el término “servicio en condiciones ventajosas”, con un ánimo de limitar cualquier tipo de ventaja que pueda recibir el empleado público y que pueda colisionar con sus deberes de imparcialidad y objetividad.

7. Garantizarán la constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables.

Este principio también constituye una novedad, en relación con los empleados públicos; si bien, se encuentra incluido en el Código de los altos cargos.

Se trata de garantizar la imparcialidad y la objetividad de la actuación de los empleados públicos, de forma que los intereses ideológicos, de éstos no perjudiquen la actuación de las Administraciones Públicas cuando haya cambio de los máximos responsables de las mismas.

8. Mantendrán actualizada su formación profesional.

Es muy importante que el Código de Conducta establece que la formación del empleado no es sólo un derecho para él, sino que constituye un deber inexcusable. En tal sentido, los empleados deben abrirse a todos los nuevos avances que se están introduciendo en aras de una mejor satisfacción de las necesidades de nuestros ciudadanos.

9. Observarán las normas sobre seguridad y salud laboral.

En igual sentido, el empleado público tiene el derecho, pero también el deber de observar las normas establecidas para garantizar su seguridad en el trabajo.

10. Pondrán en conocimiento de sus superiores o de los órganos competentes todas las propuestas que consideren adecuadas para mejorar el desarrollo de las funciones de la unidad en la que estén destinados.

La Administración se rige, por mandato constitucional, por el principio de jerarquía, entre otros establecidos en el artículo 103.

Pero ello no implica una concepción de este principio según las teorías weberianas; al contrario, nuestra Administración es una administración democrática, en la que se han de respetar los principios de colaboración, lealtad y buena fe de todos los hombres y mujeres que trabajen en él, sea cual sea el puesto que ocupen. Ello implica que los empleados públicos han de implicarse en el servicio público formulando las propuestas que consideren razonables.